



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ENMIENDA 3: AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO.

(a) Situación actual

299. En el modelo constitucional aprobado por el constituyente en 2008, la Función Judicial es independiente, así expresamente lo señala el artículo 168 de la Constitución:

“La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.
2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera.”⁵¹¹(El subrayado no es del original)

300. Es decir, existe una garantía constitucional que busca que cada órgano de la Función Judicial esté libre de injerencias internas y externas en sus funciones relacionadas a la administración de justicia. Ahora bien, de conformidad al artículo 178 de la Constitución, la Función Judicial está conformada por cuatro tipos de órganos:⁵¹²

- (i) Órganos jurisdiccionales: son aquellos que administran justicia, a su vez son cuatro: la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz.
- (ii) Órgano administrativo: es el órgano de ‘gobierno, administración, vigilancia y disciplina’⁵¹³ el Consejo de la Judicatura.
- (iii) Órganos auxiliares: son aquellos que asisten a los demás órganos y comprenden el servicio notarial, los martilladores judiciales y los demás que determine la ley.
- (iv) Órganos autónomos: son aquellos que, como su nombre lo indica debería gozar de autonomía y son a su vez dos, la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado (FGE).

301. En este sentido, la Constitución define a la FGE en el artículo 194 como:

“La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso”⁵¹⁴ (El subrayado no es del original)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

302. Con lo cual, la FGE goza de dos garantías simultáneamente – la independencia y la autonomía – estas dos características esenciales de este órgano han sido enfatizadas por la Corte Constitucional:

“34. En cuanto a los fiscales y defensores públicos, que junto con los jueces están incluidos en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, aunque se diferencian de los jueces en que no ejercen jurisdicción, son servidores y servidoras públicos esenciales en un sistema judicial independiente, que intervienen de forma directa, en el ámbito de sus funciones, en las causas que les correspondan. La Constitución expresamente ha establecido la autonomía institucional administrativa, económica y financiera tanto de la Fiscalía General del Estado (artículo 194 CRE) como de la Defensoría Pública (artículo 191 incisos 1 y 3 CRE). Ambas instituciones son órganos autónomos de la Función Judicial, conforme al artículo 178 penúltimo párrafo de la Constitución. Como tales, estos órganos gozan de independencia institucional interna y externa, según el artículo 168 numeral uno de la Carta Fundamental.”⁵¹⁵(El subrayado no es del original)

303. Ahora bien, por un lado, la autonomía de una institución ‘se define por la falta de condicionamientos que puedan interferir en la actuación de fiscales y jueces, mientras que la independencia se refiere a la actuación objetiva apegada a lo que el marco normativo (...) ausente de preferencias’.⁵¹⁶ Estos dos principios encuentran relación entre sí pues, si es que no existe autonomía material, los fiscales siempre serán vulnerables a represalias administrativas por sus acciones como operadores de justicia; o, como órgano dependerá presupuestariamente de otro para el cumplimiento de sus funciones.

304. De conformidad con el artículo 194 de la Constitución, se observa que la FGE es un órgano autónomo que debe gozar de:

- (i) Autonomía administrativa: esto se debería traducir en la posibilidad de manejar a su personal interno; lo que incluye la selección evaluación, ascenso y sanción de fiscales y demás personal.
- (ii) Autonomía presupuestaria: esto debería implicar que la FGE tenga certeza de la asignación de los recursos financieros, sin estar supeditado a otro poder para obtenerlos.
- (iii) Autonomía financiera: posibilidad de dirigir y administrar los recursos financieros asignados.

305. A pesar de estos principios, la Constitución le otorga al Consejo de la Judicatura las siguientes competencias en el artículo 181:

“Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:
(...)

2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos. (...)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.⁵¹⁷ (El subrayado no es del original)

306. El Consejo de la Judicatura tiene la competencia de dirigir cuatro procesos de los jueces y los ‘demás servidores de la Función Judicial’. El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) ha definido como ‘servidores judiciales’ a todos quienes integran la Función Judicial, es decir en esta disposición se incluye a los fiscales.⁵¹⁸ Con lo cual, en la práctica la FGE no goza de autonomía administrativa. Respecto de la autonomía presupuestaria, el COFJ establece en el artículo 264:⁵¹⁹

“FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: (...)

6. Elaborar la proforma presupuestaria de la Función Judicial que será enviada para su aprobación según la Constitución. En el caso de los órganos autónomos, deberán presentar al Pleno del Consejo de la Judicatura su propuesta presupuestaria para su incorporación al presupuesto general de la Función Judicial,⁵²⁰ (El subrayado no es del original)

307. De lo anterior se observa que, aunque la Constitución le reconoce a la FGE tres tipos de autonomía, la normativa la ha mermado de tal manera, que este órgano requiere del Consejo de la Judicatura para aprobar su propuesta presupuestaria; y, también para seleccionar, evaluar, ascender y sancionar a su personal interno. Esto ha afectado la autonomía y a la vez la independencia de la Función Judicial.

(b) Identificación de la problemática

308. Se han identificado los siguientes problemas que causan las regulaciones actuales en la FGE:

- (i) Falta de autonomía de la FGE;
- (ii) Déficit y baja calidad de personal especializado de la FGE;
- (iii) Incremento de la delincuencia y la impunidad; y,
- (iv) Desconfianza ciudadana en la FGE.

(i) Sobre la falta de autonomía administrativa.

309. El COFJ ha establecido carreras judiciales internas que ‘constituye un sistema’⁵²¹ que regula todos los aspectos administrativos, laborales, y de desempeño de los servidores judiciales; esencialmente el ingreso, formación, promoción, evaluación y régimen disciplinario.⁵²² La norma ha establecido dos tipos de carreras. La carrera administrativa que comprende a todos quienes colaboran en la Función Judicial pero que no ejercen facultades relativas a la operación de justicia;⁵²³ estas a su vez son tres: la carrera judicial administrativa, la carrera fiscal administrativa y la carrera defensorial administrativa.⁵²⁴ Por otro lado, están



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

las carreras relacionadas a la operación de justicia, que son tres: la carrera judicial jurisdiccional, la carrera fiscal, y la carrera de la defensoría.⁵²⁵ El artículo 42 del COFJ solamente excluye de las carreras judiciales a:

“Las vocales y los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes, las juezas y los jueces de la Corte Nacional de Justicia y las conjucezas y conjuceces, la Fiscal o el Fiscal General del Estado, la Defensora Pública o el Defensor Público General, las notarias y notarios y quienes prestan sus servicios en las notarías, así como las servidoras y servidores que desempeñan labores en que prima el esfuerzo físico sobre el intelectual (...)”⁵²⁶

310. Con lo cual, en el caso de la FGE existen tres tipos diferentes de servidores, que, a su vez, se sujetan a tres regímenes diferentes:

- (i) Régimen especial de la máxima autoridad de la FGE: la o el Fiscal General del Estado tiene un régimen de selección particular -CPCCS- y, está sometido a un régimen de control y fiscalización diferente⁵²⁷;
- (ii) Régimen de la carrera fiscal: para quienes presten sus servicios como fiscales,⁵²⁸ y,
- (iii) Régimen de la carrera fiscal administrativa: los demás servidores que prestan sus servicios en la FGE.⁵²⁹

311. El presente proyecto de enmienda, se enfoca en el segundo y tercer punto. Con lo cual a continuación, se indica cómo funcionan los procesos administrativos de la FGE respecto de la carrera fiscal y carrera fiscal administrativa, particularmente lo que corresponde a:

- (i) La selección de fiscales;
- (ii) La evaluación y promoción de fiscales;
- (iii) La sanción de fiscales;
- (iv) La formación de fiscales; y,
- (v) La vinculación y desvinculación de los demás servidores de la FGE.

La selección de fiscales.

312. En cuanto a la selección de fiscales, el artículo 264 del COFJ señala que es competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura nombrar a los fiscales distritales y agentes fiscales⁵³⁰, así como también definir los procedimientos de selección ‘concursos de oposición y méritos’ de los servidores judiciales.⁵³¹ Los funcionarios de la carrera fiscal están sometidos al régimen implementado en la carrera de la Función Judicial.⁵³²

313. Ahora bien, el COFJ señala que los procesos de selección para servidores de la carrera fiscal deben ser públicos,⁵³³ e inician con una resolución motivada emitida por el Pleno. Dentro del concurso de oposición y méritos los postulantes deben cumplir requisitos generales,⁵³⁴ requisitos específicos⁵³⁵ y observar el perfil elaborado entre la FGE



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y el Consejo de la Judicatura⁵³⁶; es decir, se evidencia que incluso en la elaboración de los perfiles que deben cumplir los aspirantes a la carrera fiscal interviene de manera directa el Consejo de la Judicatura. Los procesos de concurso tienen seis etapas: convocatoria, calificación, selección, impugnación, formación inicial²⁶⁵³⁷ y nombramiento, mismas que son dirigidas por la Comisión de Administración de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura.⁵³⁸

314. En otras palabras, desde el inicio del proceso de selección de servidores para la carrera fiscal hasta la finalización de este, el Consejo de la Judicatura tiene el control de cada una de las etapas. Esto ha causado varias dificultades, como la selección precaria de fiscales y la falta de objetividad de los procesos.

315. En cuanto a la selección precaria de fiscales, se observa que de cinco procesos que se han ejecutado -en los años 2011⁵³⁹, 2012⁵⁴⁰, 2013⁵⁴¹, 2014⁵⁴² y 2017⁵⁴³ - se han creado tres bancos de elegibles para agentes fiscales, servidores de la carrera fiscal administrativa y cupos de ingreso a la escuela de formación de fiscales correspondientes a los tres primeros procesos. Estos bancos que se encontraban vigentes y fueron agotados en el año 2020⁵⁴⁴, es decir, hasta nueve años después del inicio del primer proceso de selección. De esto, se evidencia también que en los dos últimos procesos de selección no se configuraron bancos de elegibles lo que implica que los mismos no se llevaron a cabo con éxito pues finalizaron en una declaratoria de nulidad de los procesos -siete y cuatro años después de iniciarse los mismos, respectivamente.⁵⁴⁵

316. Sin embargo, el problema más grave ha sido la falta de objetividad de los procesos y sus irregularidades. Así, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) al evaluar al Consejo de la Judicatura, encontró que estos procesos estaban dirigidos para interferir en los órganos autónomos, así señaló que:

“(…) [E]l Consejo de la Judicatura (…) omitió supervisar y dirigir con transparencia los concursos de ingreso a la función judicial. Ello, no solamente tuvo un efecto en la calidad de la administración de justicia, sino que también causó la falta de credibilidad de estos concursos con los ciudadanos respecto del servicio público.

El Pleno indica que, respecto del proceso de selección, las irregularidades han sido encontradas en: (i) designación de fiscales, en donde se eligió a autoridades sin perjuicio de las calificaciones efectuadas en los concursos públicos, se modificaron los reglamentos y se aplicaron de forma retroactiva y se designaron a funcionarios postulados para otras provincias”.⁵⁴⁶ (El subrayado no es del original)

²⁶ La etapa de formación se gestiona por la Escuela de la Función Judicial -institución que cuenta con un Consejo Directivo cuyos dos de sus miembros son delegados del Consejo de la Judicatura uno de los cuales preside dicho Consejo Directivo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

317. Como consecuencia de estos precarios y manipulados procesos de selección, actualmente en el Ecuador existe un déficit de fiscales. Así, mediante Resolución Nro. 056-FGE-2020-,⁵⁴⁷ la Fiscal General del Estado aprobó el Plan de Cobertura de la FGE a nivel nacional para el período 2020 – 2021; este plan establece un análisis para determinar y distribuir el número de agentes fiscales necesarios en el territorio ecuatoriano, de acuerdo con la población y el número de noticias del delito.

318. La metodología utilizada por la FGE²⁷ para la determinación del número óptimo de servidores de la carrera fiscal a nivel nacional ha establecido un indicador basado en estándares internacionales que señala que, por cada 100.000 habitantes deben existir ocho fiscales; esto permite a la FGE cumplir con su misión constitucional de dirigir la investigación pre procesal y procesal penal a nivel nacional.⁵⁴⁸

319. Ahora bien, el Ecuador se encuentra dividido en 224 cantones a nivel nacional⁵⁴⁹; en este sentido, según datos oficiales remitidos por la FGE, la institución cuenta con 905 unidades fiscales divididas en 167 cantones, lo que denota que, en 57 de ellos aún no existe presencia institucional.⁵⁵⁰ Del análisis realizado al distributivo posicional de la institución, se elaboró un comparativo del número de unidades fiscales a nivel nacional versus los servidores de la carrera fiscal que laboran en cada una de las 24 provincias, evidenciando que en la mayoría de ellas existe un déficit de servidores de la carrera fiscal. Se ha considerado la proyección de población provincial al año 2022,⁵⁵¹ con relación al número de fiscales a mayo del año 2022,⁵⁵² tomando en cuenta el ideal ocho fiscales por cada 100.000 habitantes. Este cálculo arroja el siguiente resultado:

PROVINCIA	FISCALES ACTUALES MAYO DE 2022	DÉFICIT DE FISCALES MAYO DE 2022 ²⁸
Azuay	45	26
Bolívar	14	2
Cañar	20	5
Carchi	14	1
Chimborazo	27	18
Cotopaxi	22	18
El Oro	46	13
Esmeraldas	26	23
Galápagos	2	1
Guayas	172	190
Imbabura	25	14
Loja	25	18
Los Ríos	35	42
Manabí	45	82
Morona Santiago	10	7
Napo	11	1
Orellana	8	5
Pastaza	7	3

²⁷ Consejo de la Judicatura, Indicadores Estratégicos 2019, Ilustración 3 Tasa de Fiscales Regional

²⁸ Para calcular el déficit de fiscales se toma en cuenta la meta- “(...) Incrementar a 8 el número de fiscales por cada 100.000 habitantes (...)”



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Pichincha	194	74
Santa Elena	15	19
Santo Domingo Ts.	31	11
Sucumbíos	10	9
Tungurahua	28	21
Zamora Chinchipe	13	0
A Nivel Nacional	845	602

TABLA 3: FUENTE NÚMERO DE AGENTES FISCALES.⁵⁵³

320. Se observa que existe un déficit de Fiscales a nivel nacional de 602 en relación con lo que determinan los estándares internacionales.⁵⁵⁴ Adicionalmente, solamente en una provincia -Zamora Chinchipe- no existe déficit de fiscales y solamente en cuatro provincias el déficit de fiscales es menor a cinco; particularmente en las provincias más pobladas el déficit incrementa: Guayas, Pichincha y Manabí son las provincias con mayor déficit, pero Guayas supera por más del doble a Manabí, que es la segunda provincia con mayor déficit.

321. Esto tiene serias repercusiones en la administración de justicia. La FGE, al no tener el control administrativo, se encuentra impedida de convocar a concursos de méritos y oposición para cubrir el mencionado déficit; así como tampoco puede decidir sobre aquellos servidores de la institución que se encuentran en comisiones de servicios en otras instituciones y que de acuerdo a la necesidad institucional deberían volver a la FGE.

322. Este déficit implica la lentitud de los procesos que son competencia de la FGE. Así se ha dicho que, en lo que respecta al sistema americano, 'la sobrecarga y lentitud de los sistemas penales provocó que en América Latina a partir de la década de 1980 muchos países emprendieran reformas a sus sistemas de justicia con el doble fin de hacerlos más garantistas y eficientes'.⁵⁵⁵ Los equivalentes a la FGE en el Ecuador han tendido a adquirir un rol protagónico al convertirse en el gran acusador público. 'El sistema reconoce que los recursos disponibles para enfrentar exitosamente todos los delitos que se cometen cotidianamente son insuficientes'⁵⁵⁶.

La evaluación y promoción de fiscales.

323. En cuanto a la selección de fiscales, el artículo 264 del COFJ señala:

“FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: (...)

1. Nombrar y evaluar a las juezas y a los jueces y a las conjuetas y a los conjuetes de la Corte Nacional de Justicia y de las Cortes Provinciales, juezas y jueces de primer nivel, Fiscales Distritales, agentes fiscales y Defensores Distritales, a la Directora o al Director General, miembros de las direcciones regionales, y directores nacionales de las unidades administrativas; y demás servidoras y servidores de la Función Judicial; (...)⁵⁵⁷(El subrayado no es del original)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

324. El COFJ regula las categorías de la carrera fiscal y señala que esta tiene 10 categorías que se ‘gradúan en orden ascendente, desde el número uno hasta el diez’⁵⁵⁸. Cuando un agente fiscal ingresa a la categoría se lo gradúa en el número uno. Así mismo, se indica que, a nivel territorial, existen representantes en cada sección territorial que son designados por concurso; para acceder a estos, los fiscales deben acreditar pertenecer al menos, a la tercera categoría.⁵⁵⁹

325. Ahora bien, una vez ingresado a una categoría de la carrera fiscal los fiscales permanecen en esta por tres años; cumplido este periodo procede la revisión de su expediente para que se resuelva respecto de ‘promoción o permanencia de categoría’ de acuerdo con una serie de criterios de desempeño previstos en el COFJ.⁵⁶⁰ Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de esta evaluación, se prevé a la ‘falta de evaluación oportuna’ como una falta grave del funcionario responsable de efectuarla.⁵⁶¹

326. La promoción de categorías dentro de la carrera fiscal se efectúa de acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación de desempeño del servidor y en las pruebas de conocimiento, prácticas y psicológicas.⁵⁶² Cabe recalcar que los procesos de promoción deben tener una etapa de impugnación⁵⁶³ y en los mismos se valora la participación en los diferentes procesos de formación continua y capacitación de la FGE y de la Escuela de la Función Judicial.⁵⁶⁴ Como se ha dicho anteriormente, las amplias facultades otorgadas al Consejo de la Judicatura se traducen en que dicho órgano tenga el control de las diferentes etapas de la promoción de categorías dentro de la carrera fiscal, pues la evaluación se encuentra a cargo de este; así como también muchos de los procesos de capacitación y formación continua que son valorados para efectos de la promoción y que se llevan a cabo por la Escuela de la Función Judicial, entidad presidida por un delegado del mismo Consejo de la Judicatura.

327. Es importante destacar que el artículo 36 del COFJ además de establecer los principios y reglas para los concursos de oposición, indica que los mismos son aplicables a los procesos de promoción y finalmente prescribe que el cumplimiento de dicha disposición depende de los reglamentos que el Consejo de la Judicatura dicte para el efecto; es decir, la potestad reguladora de los procesos de promoción tampoco le pertenece a la FGE.

328. Es importante acerca de los procesos de evaluación de los servidores de la carrera fiscal, que el Consejo de la Judicatura ha efectuado las siguientes gestiones: expidió el Reglamento para el inicio de la Evaluación de Desempeño y de Productividad de Agentes Fiscales, Fiscales de Adolescentes Infractores y Fiscales Provinciales pertenecientes a la Fiscalía General del Estado.⁵⁶⁵ Así también, aprobó la reapertura de la fase de evaluación de desempeño y de productividad de la carrera fiscal; por lo que, en la actualidad el Consejo de la Judicatura coordina de forma interinstitucional con la FGE para llevar a cabo el proceso de evaluación el cual se estimó duraría un año.⁵⁶⁶ De lo señalado se evidencia que el Consejo de la Judicatura aún no ha efectuado ningún proceso de evaluación respecto de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

los servidores de la carrera fiscal así como tampoco de la carrera fiscal administrativa, lo que denota una falta de atención al control de desempeño y productividad de quienes hacen la FGE.

329. En este sentido, cabe señalar que el Consejo de la Judicatura ha emitido un solo instructivo para efectos de la promoción de las categorías 2 y 3 de la carrera fiscal de los agentes fiscales y fiscales de adolescentes infractores, en el año 2015;⁵⁶⁷ proceso que recién al mes de julio de 2022 -7 años después- ha avanzado con la promoción de agentes fiscales a la categoría 2 de la carrera fiscal.⁵⁶⁸ Esto, implica que el mencionado, ha sido el único proceso de promoción fiscal que se ha ejecutado.

330. Esta falta de atención a la promoción en la carrera fiscal implica que el trabajo efectuado por quienes son servidores de dicha carrera durante los tres años que deben pertenecer a las diferentes categorías en las que se encuentran no es debidamente evaluado y tampoco reconocido a través de una resolución motivada de promoción o permanencia de categoría; deteriorando así, la calidad de la justicia y la profesionalización de la carrera fiscal. Esta situación que sería diferente de gestionarse por parte de la FGE, pues este es el órgano de la Función Judicial que se beneficiaría de la constante evaluación de sus servidores de carrera y la consecuente promoción de estos.

La sanción de fiscales.

331. La potestad de sanción a los fiscales, así como a los demás servidores judiciales es parte de un proceso disciplinario que se encuentra reglado y que constituye una excepción al derecho a la estabilidad del que se encuentran revestidos los servidores judiciales. Al respecto, el artículo 90 del COFJ señala: 'Las servidoras y servidores de la Función Judicial gozarán de estabilidad en sus puestos o cargos. No podrán ser removidos, suspendidos o destituidos en el ejercicio de sus funciones sino con arreglo a la ley.' Este proceso se encuentra regulado en el Capítulo VII 'Prohibiciones y Régimen Disciplinario' del Título II del COFJ.

332. Respecto del régimen disciplinario, el artículo 102 del COFJ establece que 'Las prohibiciones y el régimen disciplinario que se contiene en este capítulo son aplicables a todas las servidoras y servidores judiciales, sea que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la defensoría pública, incluida la división administrativa'.⁵⁶⁹ Se resalta que la facultad de sanción que tiene el Consejo de la Judicatura es amplísima: incluye incluso a las carreras administrativas; quienes, además, se encuentran sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.⁵⁷⁰ En otras palabras, actualmente la FGE no cuenta con la potestad ni siquiera de sancionar a un servidor administrativo.

333. El COFJ prevé cuatro tipos de sanciones disciplinarias que pueden ser impuestas por el Consejo de la Judicatura: (i) amonestación escrita; (ii) sanción pecuniaria; (iii) suspensión del cargo sin goce de remuneración por un plazo máximo de 30 días; y, (iv)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

destitución.⁵⁷¹ Ahora bien, para la aplicación de estas sanciones, el COFJ prevé tres clases de infracciones:

- (i) Leves: son sancionadas con amonestación escrita o pecuniaria e incluyen conductas como: faltas, atrasos injustificados; utilizar instalaciones para organizar eventos ajenos sus funciones; agredir a compañeros, entre otras.⁵⁷²
- (ii) Graves: son sancionadas con la suspensión del cargo e incluyen conductas como: no firmar intencionalmente actas o providencias; no fundamentar actos administrativos; no comparecer a audiencia, entre otras.⁵⁷³
- (iii) Gravísimas: son sancionadas con la destitución del cargo e incluyen conductas como: vulnerar la independencia de la Función Judicial; abandonar el trabajo; retener indebidamente documentos; ejercer la profesión de abogado, entre otras. De estas, la más controversial es: ‘intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional’.⁵⁷⁴

334. En términos generales, el proceso se ejecuta en las siguientes etapas:

- (i) Denuncia o por oficio;⁵⁷⁵
- (ii) Actuaciones previas;⁵⁷⁶
- (iii) Admisibilidad;⁵⁷⁷
- (iv) Inicio del sumario disciplinario;⁵⁷⁸
- (v) Contestación;⁵⁷⁹
- (vi) Pruebas;⁵⁸⁰
- (vii) Resolución; y,⁵⁸¹
- (viii) Recurso de apelación.⁵⁸²

335. El COFJ señala que el Director General del Consejo de la Judicatura es competente para imponer la sanción de suspensión sin sueldo para ‘las juezas o jueces y a las conjuetas o conjueces de las Cortes Provinciales, a las directoras o a los directores regionales, a las directoras o a los directores provinciales y a las directoras o a los directores nacionales de las unidades administrativas; y demás servidores y servidoras de la Función Judicial.’⁵⁸³ Esta resolución puede ser apelada ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.⁵⁸⁴

336. La competencia de suspensión que tiene el Director General no incluye a los jueces de la Corte Nacional de Justicia y otros cargos administrativos; en estos casos, el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene competencia exclusiva para imponer esta sanción.⁵⁸⁵ Así, se señala que le corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura: ‘imponer las sanciones disciplinarias de destitución’⁵⁸⁶ e ‘imponer las sanciones disciplinarias de suspensión sin remuneración, multa o amonestación escrita a los servidores judiciales comprendidos en el artículo 102 y en el inciso final del artículo 114’⁵⁸⁷ del COFJ.²⁹

²⁹ Son todos los servidores judiciales, sea que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la Defensoría Pública, incluida la división administrativa; jueces de la Corte Nacional de Justicia y otros cargos administrativos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

337. Ahora bien, la Corte Constitucional ha reconocido en sus decisiones la importancia de que los órganos autónomos de la Función Judicial gocen de la garantía de independencia y autonomía. La Corte ha enfatizado en la independencia de la FGE y de los fiscales, y ha dicho:

“36. El control disciplinario sobre los jueces, fiscales y defensores públicos, en particular, ha sido muchas veces distorsionado e instrumentalizado como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para direccionar, sancionar, limitar y en forma general influir o determinar decisiones jurisdiccionales o actuaciones directamente vinculadas a estas”.⁵⁸⁸ (El subrayado no es del original)

338. La Corte Constitucional ahondó en este tema señalando que el Consejo de la Judicatura como órgano de gestión y administrativo no debería injerir de manera indebida en estos actores importantes de la actividad judicial como lo son los jueces, los fiscales y los defensores públicos:

“91. Esta Corte Constitucional establece, por tanto, que para la aplicación del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, la actuación de oficio del CJ atenta al principio constitucional de independencia judicial, analizado previamente a partir del párrafo 22, y especialmente de la independencia judicial interna, al permitir una indebida injerencia en las causas de un órgano de gestión y administrativo sobre actuaciones jurisdiccionales. Esta injerencia supone, a su vez, un inaceptable condicionamiento a las actuaciones judiciales de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, lo cual no solo viola el derecho a un juez independiente, sino que pone en grave riesgo a los derechos que los jueces y juezas deben tutelar. En consecuencia, las respectivas normas de procedimiento del COFJ relativas a la actuación de oficio del CJ no podrán aplicarse para efectos del numeral 7 del artículo 109 del COFJ.”⁵⁸⁹ (El subrayado no es del original)

339. En dicha decisión, se limitaron las facultades directas al Consejo de la Judicatura para que pueda destituir por error inexcusable tanto a jueces como a los órganos autónomos, sin una decisión jurisdiccional previa, aclarando que el Consejo de la Judicatura no tiene esta competencia:

“Por tanto, la Corte Constitucional determina que esta declaración jurisdiccional previa es indispensable no solo en el caso del error inexcusable, sino también cuando se impute una actuación con dolo o manifiesta negligencia a un juez o jueza, fiscal o defensor público por su intervención procesal como tal en una causa judicial. En todos estos casos, independientemente de si hay dolo o culpa, o de si la acción y sumario disciplinario se inicia por queja o denuncia, tal declaración jurisdiccional es indispensable pues se trata de actuaciones en el marco de causas judiciales en que la Constitución protege la independencia de los jueces y la autonomía de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública.”⁵⁹⁰ (El subrayado no es del original)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

340. De lo anterior se observa que la Corte Constitucional ha tratado con el mismo estándar a los servidores jurisdiccionales y a los miembros de los órganos autónomos; ello debido a que ambos deben gozar de la misma garantía de independencia.

341. En el Consejo de la Judicatura, durante el periodo 2017 -2022, se verifica que existen 419 expedientes disciplinarios en contra de servidores de la FGE, incluyendo servidores administrativos y fiscales. De estos, se han resuelto 214 expedientes, de los cuales apenas 120 expedientes corresponden a servidores de la carrera fiscal. Las resoluciones de estos procesos se efectuaron de la siguiente manera: 27 expedientes en el año 2019, 29 expediente en el año 2020, 43 expedientes en el año 2021 y 21 expedientes hasta agosto del año 2022.⁵⁹¹ De lo manifestado se evidencia que en los años 2017 y 2018 no existió resolución alguna sobre sumarios disciplinarios contra servidores de la carrera fiscal.

342. Es decir, en promedio, el Consejo de la Judicatura resuelve 19,8 procesos disciplinarios en contra de fiscales por año;³⁰ es decir, hay una clara falta de gestión sustanciadora y resolutoria por parte del Consejo, tal es así que, al mes de agosto de 2022, el Consejo de la Judicatura tiene pendientes de sustanciación y resolución 205 sumarios disciplinarios en contra de servidores de la FGE.⁵⁹²



IMAGEN 11: EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS DE FISCALÍA⁵⁹³

La vinculación y desvinculación de funcionarios de la carrera fiscal administrativa.

343. El artículo 280 del COFJ en referencia a las funciones del Director General del Consejo de la Judicatura, señala:

³⁰ Para este cálculo se han tomado los años 2017-2021, tomando en cuenta que el 2022 sigue en curso.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“1. Dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos, financieros, administrativos de la Función Judicial y los procesos de selección, evaluación, formación profesional y capacitación continua, en el ámbito de su competencia; (...)

5. Proponer y ejecutar los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, para la selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación y formación y capacitación de las servidoras y servidores de la Función Judicial, en el ámbito de su competencia. (...)”⁵⁹⁴ (El subrayado no es del original).

344. Con lo cual, la FGE en la práctica, no goza de autonomía administrativa, pues efectivamente no selecciona ni sanciona a sus servidores administrativos. En otras palabras, es el Consejo de la Judicatura, -el órgano ‘administrativo’- es el que termina ejerciendo estas facultades respecto de uno de los órganos autónomos.

(ii) Sobre la falta de autonomía presupuestaria.

345. Respecto de la autonomía presupuestaria se observa que el artículo 181 de la Constitución claramente excluye a los órganos autónomos de la aprobación de la proforma presupuestaria que le compete al Consejo de la Judicatura. Así, expresamente indica: ‘Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: (...) 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.’⁵⁹⁵ Sin perjuicio de lo cual, el COFJ establece en el artículo 264:⁵⁹⁶

“FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: (...)

6. Elaborar la proforma presupuestaria de la Función Judicial que será enviada para su aprobación según la Constitución. En el caso de los órganos autónomos, deberán presentar al Pleno del Consejo de la Judicatura su propuesta presupuestaria para su incorporación al presupuesto general de la Función Judicial;”⁵⁹⁷ (El subrayado no es del original)

346. De la norma citada se desprende que el legislador ha mermado todavía más la autonomía de la FGE, despojándola incluso de su autonomía presupuestaria; pues, es finalmente el Consejo de la Judicatura es el que ‘incorpora’ la propuesta presentada por los órganos autónomos, al presupuesto general de la Función Judicial. Con lo cual, en realidad, a pesar de que la FGE sea un órgano autónomo, no goza de un marco constitucional ni legal conducente a ejercer esta autonomía de forma material.

(iii) Sobre la falta de autonomía financiera.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

347. Sin perjuicio de las problemáticas planteadas es necesario mencionar que el artículo 284 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial reconoce como parte de las atribuciones del Fiscal General del Estado el ‘Dirigir la administración de los recursos financieros de la FGE, es decir solamente esta esfera de la autonomía que es constitucionalmente reconocida a la FGE como un órgano autónomo de la Función Judicial guarda coherencia en la regulación legal que existe acerca de la misma.

(c) Fundamentación del proyecto

348. La FGE en el Ecuador ha tenido antecedentes de casi nula autonomía; se anota que, durante el siglo XX, lo que ahora es la FGE era un solo organismo público con la Procuraduría General del Estado.⁵⁹⁸ A través de la Constitución Política de 1997, se separó a estas dos instituciones ‘formando dos organismos independientes y consecuentemente con funciones específicas para cada uno’.⁵⁹⁹ La Constitución de 1998 creó el Ministerio Público, representado por el Ministro Fiscal General del Estado; a este Ministerio se lo reconoció como ‘independiente en sus relaciones con las ramas del poder público’⁶⁰⁰ y tenía entre sus facultades dirigir y promover la investigación pre procesal y procesal penal.⁶⁰¹ Finalmente, en la actual Constitución, la FGE orgánicamente es parte de la Función Judicial y tiene autonomía declarativa.

349. El proyecto de enmienda tiene como objetivo garantizar la autonomía de la FGE y, con ello, fortalecer el principio de independencia judicial. Esto, en consideración del rol que tienen los fiscales dentro de una democracia. Los fiscales están llamados a ‘asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal.’⁶⁰² Al respecto, la CIDH ha señalado que:

“(…) [L]a relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos, puede tener un impacto sobre su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de la investigación, así como en las implicaciones que tenga el debido proceso.”⁶⁰³ (El subrayado no es del original)

350. Si bien la autonomía y la independencia no son sinónimos, desde el análisis efectuado, se puede verificar que están íntimamente relacionados. En esa línea, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha reconocido la garantía de la independencia judicial como un derecho humano⁶⁰⁴, -y aunque tradicionalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado este tema desde la perspectiva de la judicatura-, recientemente, ha comenzado a hacerlo desde la perspectiva y los desafíos de los órganos de procuración de justicia.⁶⁰⁵ En este sentido, se ha observado que la autonomía de los fiscales resulta clave para:

- (i) Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (especialmente de graves violaciones de derechos humanos);⁶⁰⁶
- (ii) Respetar los derechos del imputado en el proceso penal (especialmente, su a la presunción de inocencia);⁶⁰⁷ y,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (iii) El cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.⁶⁰⁸

351. Así, el hecho de que exista un órgano externo que afecte esta autonomía de fiscales, puede ocasionar un grado de presión inadecuada -esta debe ser evitada a toda costa. En esa línea, se ha señalado que:

“[L]os fiscales deberán tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, protegiendo al mismo tiempo el interés público; aunque su labor no debe concebirse como una labor de protección de los intereses del gobierno, de un partido político o de cualquiera otra institución estatal pues los fiscales deben permanecer ajenos a los intereses -personales o de otra índole- así como a las presiones del público”.⁶⁰⁹
(El subrayado no es del original)

352. La falta de autonomía y profesionalización de las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos ‘son parte de las causas estructurales de la impunidad en los países de América Latina, ya que obstruye un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno’⁶¹⁰. En este contexto se resalta que:

“[E]l derecho internacional ha establecido algunos estándares y criterios que buscan fortalecer algunos procesos y procedimientos que afectan el desempeño de la labor de los fiscales y que están orientados a garantizar su autonomía a nivel individual. Entre estos procesos, procedimientos y criterios se encuentran: 1) los procesos y criterios de selección y nombramiento, 2) los procesos y criterios de ascenso, 3) las condiciones de servicio, estabilidad en el cargo y el régimen de traslados y rotaciones, 4) los criterios para definir la relación de los y las fiscales con las directrices e instrucciones, 5) los criterios que rigen la asignación de casos, 6) la relación de las y los fiscales con la policía, 7) la seguridad de los y las fiscales y sus familiares, 8) la capacitación especializada y 9) la garantía de ejercicio de los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión con el propósito de proteger sus derechos y para cuestiones relativas a la administración de justicia y el fomento y la protección de los derechos humanos”⁶¹¹. (El subrayado no es del original)

353. Ahora bien, respecto del diseño constitucional de las fiscalías a nivel internacional, existen diversos modelos. Una primera alternativa es el de aquellos países en los que la FGE tiene algún grado de dependencia del Poder Judicial⁶¹² -como es el caso ecuatoriano-. Un segundo modelo es aquel en el que la FGE está supeditada al Poder Ejecutivo;⁶¹³ y, finalmente un tercero modelo es aquel en el que la FGE no pertenece a ninguno de los poderes del Estado, gozando de autonomía e independencia absoluta en todos los ámbitos.⁶¹⁴

354. Respecto de la autonomía administrativa, en la región se encuentra que nueve países permiten a estas instituciones seleccionar a su propio personal; aquello ocurre por ejemplo



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

con: Colombia,⁶¹⁵ Chile,⁶¹⁶ Bolivia⁶¹⁷, Perú⁶¹⁸, Argentina⁶¹⁹, Cuba⁶²⁰, México⁶²¹, Nicaragua⁶²² y Honduras⁶²³. La opción adoptada por la mayoría de los países de la región ‘se fundamenta en la idea que la autonomía asegura que el Ministerio Público tenga el espacio institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo con el nuevo sistema procesal penal’.⁶²⁴

355. Resultaría legítimo cuestionarse si los cambios constitucionales tienen un real efecto en la independencia judicial material, es decir, si es que la independencia *de facto* se relaciona a la independencia *de iure*. Si bien la premisa de que existe relación entre ambas ha sido apoyada,⁶²⁵ existe escepticismo al respecto. La evidencia empírica obtenida de 192 países desde 1960 hasta 2008⁶²⁶ ha encontrado que no todas las disposiciones constitucionales afectan a la independencia *de facto*; pero que, en sistemas en donde el poder Ejecutivo tiene controles políticos fuertes, las normativas respecto de selección y destitución de los jueces tienen gran incidencia en la independencia *de facto*. En otras palabras, para garantizar la independencia judicial material se deben establecer garantías normativas que provean la correcta combinación de protección de ingreso y permanencia de los operadores de justicia – en este caso, de los fiscales-. Así, se ha concluido que:

“Encontramos que las únicas disposiciones de las constituciones que afectan a la independencia judicial de facto son las que probablemente se autoimponen como resultado de la competencia entre los poderes ejecutivo y legislativo. Específicamente, argumentamos que la independencia judicial se ve reforzada en la práctica cuando tanto el proceso de selección como el de destitución de los jueces garantizan que estos sean independientes de otros actores políticos. El efecto es más fuerte en contextos en los que la autoridad ejecutiva está controlada por otros actores políticos y en regímenes autoritarios. (...)”⁶²⁷ (El subrayado no es del original)

“Por lo tanto, una hipótesis lógica que se podría derivar de nuestros resultados es que puede haber un mejor cumplimiento de las disposiciones constitucionales no relacionadas con el poder judicial, como los derechos constitucionales, en las constituciones con los procedimientos de selección y destitución judicial especificados que en los países sin dichas protecciones. La idea de que la protección efectiva de jure del poder judicial puede mejorar el cumplimiento general de la constitución es una posibilidad intrigante que vale la pena probar en futuras investigaciones. El hallazgo de esta relación sugeriría que los redactores de las constituciones tienen cierto poder sobre si sus productos son meras barreras de pergamino o algo más.”⁶²⁸ (El subrayado no es del original)

356. Resulta relevante resaltar que hecho de que el constituyente fije disposiciones respecto de la selección y destitución de operadores de justicia – como los fiscales – tiene incidencia no solo en la independencia judicial *de facto*; sino también – y, sobre todo – en el cumplimiento de los derechos constitucionales. Esto significa que la presente enmienda



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

busca alcanzar más que solo la independencia judicial como un valor en sí mismo, sino que busca garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de los ecuatorianos.

357. La independencia y autonomía de los y las fiscales debe ser garantizada a través de la autonomía de la propia institución y a través de la regulación de varios procesos, procedimientos y criterios que contengan o representen salvaguardas de la autonomía e independencia individual de cada fiscal. Por lo cual, el proyecto de enmienda efectúa busca garantizar el principio de autonomía de la FGE, a través de:

- (i) La creación de un consejo fiscal dentro de la FGE;
- (ii) La determinación de las competencias que ejercerá dicho consejo fiscal;
- (iii) La fijación de principios para la selección, evaluación y ascensos de fiscales; y,
- (iv) La fijación de principios para la sanción de fiscales.

(i) Sobre el consejo fiscal.

358. El consejo fiscal se ha concebido como un órgano técnico de apoyo de la FGE, que tiene como finalidad precautelar la legitimidad, profesionalización de carrera fiscal a través de la ejecución de los procesos administrativos de su competencia. Este órgano es designado por la máxima autoridad de la FGE sin interferencia o participación de ninguna otra autoridad o institución, precisamente porque la enmienda busca fortalecer la autonomía de esta entidad. El proyecto de enmienda se efectúa en observancia de lo indicado por la CIDH respecto de que lo que se debe procurar ‘garantizar que los operadores de justicia realicen sus labores de manera imparcial e independiente, en respeto al principio de separación de los poderes y libre de toda amenaza o presión.’(El subrayado no es del original)

359. El consejo fiscal permitirá que al interior de la FGE exista un organismo que garantice la independencia de los fiscales inferiores frente a sus superiores respecto a injerencias indebidas y tendrá a su cargo la selección de los aspirantes a la carrera fiscal, también cumplirá con ejecutar los procesos necesarios para sancionar a aquellos responsables de infracciones. Adicionalmente, de acuerdo al proyecto de enmienda, el consejo fiscal se centrará solamente en la carrera fiscal; no la carrera fiscal administrativa que será regulada por la ley. Esto se hace con la finalidad de especializar al consejo para temas relacionados con la administración de justicia.

360. El consejo fiscal se crea como un órgano administrativo que es parte de la FGE; se conformará por siete miembros que serán designados por la máxima autoridad de la FGE. Sin embargo, tomando en cuenta sus funciones directamente vinculadas con la carrera fiscal, estos miembros deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- (i) Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos de participación política;⁶²⁹



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (ii) Acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, de conformidad con el reglamento que dictará el Consejo de la Judicatura;⁶³⁰
- (iii) Ser abogada o abogado con título de tercer nivel legalmente reconocido.⁶³¹
- (iv) Certificado de calificaciones generales de carrera otorgado por la universidad en la que obtuvo el título;⁶³²
- (v) Certificado de evaluación del periodo de práctica previa a la obtención del título de abogado otorgado por la institución en la que se lo realizó. Este requisito es válido para quienes hubieren obtenido su título con posterioridad a la expedición del reglamento que regula la práctica pre profesional obligatoria;⁶³³
- (vi) Relación escrita de las motivaciones por las cuales el postulante aspira a ingresar al servicio judicial. Esta relación se utilizará como uno de los elementos en las pruebas teóricas orales y psicológicas; y,⁶³⁴
- (vii) Declaración juramentada de no haber sido condenado por delitos de concusión, cohecho, extorsión, peculado, defraudación al Estado y demás entidades y organismos del sector público o prevaricato.⁶³⁵

361. En definitiva, los miembros del consejo fiscal deberán cumplir los mismos requisitos que se requieren para ingresar a la carrera fiscal; pero, además, y con el objetivo de prevenir conflictos de intereses, se agrega la prohibición de participar en este para quienes pertenezcan a la Función Judicial. Este impedimento tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del artículo 232 de la Constitución, como una garantía normativa previa de imparcialidad. Lo mencionado, sin perjuicio de los requisitos que la ley determine adicionalmente para el ingreso a la carrera fiscal – en otras palabras, la disposición se refiere a un estándar mínimo que deben cumplir los miembros del consejo fiscal.

362. Como se observará en adelante, las garantías que se han previsto por parte del SIDH para la selección de fiscales, requieren que sea un órgano especializado el seleccione, evalúe y promueva a estos en función de una valoración objetiva de la calidad profesional de los postulantes; no puede tratarse de un órgano de talento humano administrativo, sin preparación o conocimiento respecto de la labor de los fiscales. Es por ello, que se considera necesario la creación de un consejo fiscal que cumpla requisitos mínimos y que pueda comprender cómo valorar méritos y el trabajo de los fiscales desde un punto de vista técnico jurídico. Mal se haría, delegando estas funciones a personal administrativo de talento humano que no cumplen con al menos, los mismos requisitos, que los fiscales requieren para el ingreso a la carrera fiscal.

(ii) Sobre los procesos de selección, evaluación, ascensión y sanción.

La selección, evaluación y ascensión.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

363. Respecto al sistema de designación de fiscales, la CIDH se ha señalado que, si no se respetan ciertos parámetros básicos, ‘el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas.’⁶³⁶ La CIDH comparte con la Relatora Especial de Naciones Unidas al manifestar que:

“[U]no de los principales problemas en algunos países de la región es el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia, el cual se inicia en muchos casos en los procesos de selección de las más altas jerarquías en cabeza de las entidades de justicia y se traslada al nombramiento de las demás instancias afectando el funcionamiento de todo el aparato de justicia.”⁶³⁷

364. Sobre los procesos de designación, los estándares internacionales en la materia recomiendan que:

“[L]os y las fiscales deben ser seleccionados siguiendo procedimientos transparentes, justos e imparciales y sobre la base de criterios objetivos que permitan evaluar el mérito y las capacidades de los aspirantes con base en un perfil previo, detallado y de carácter normativo. Se espera, al respecto, que las personas seleccionadas como fiscales sean personas probas, idóneas y con una formación y calificaciones jurídicas adecuadas, y que estos requisitos se establezcan en la legislación que regula el funcionamiento de la FGE, pues de esto depende el ejercicio de una función autónoma e independiente”.⁶³⁸ (El subrayado no es del original)

365. Por ejemplo, en sus recientes Observaciones Preliminares sobre su visita a Guatemala,⁶³⁹ la CIDH ha recomendado:

“Fortalecer la independencia judicial en el país mediante procesos de selección y nombramiento conforme a los estándares interamericanos y que en todo caso tengan por propósito seleccionar y designar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales. Con el fin de fortalecer la independencia de las y los operadores de justicia que integrarán los más altos puestos dentro del poder judicial, fiscalía o defensoría pública la Comisión considera conveniente la celebración de audiencias o de entrevistas públicas en las que la ciudadanía, las organizaciones de sociedad civil y otros interesados tengan la posibilidad de conocer los criterios de selección.”⁶⁴⁰ (El subrayado no es del original)

366. En esta lógica, el accionar del consejo fiscal en su capacidad de selección, evaluación y ascenso deberá siempre garantizar que sus procesos cumplan con los preceptos de veeduría, imparcialidad, objetividad, oralidad, meritocracia, transparencia y publicidad.⁶⁴¹



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La sanción.

367. Respecto a la capacidad sancionatoria en un sistema autónomo la CIDH ha señalado que:

“(…) [E]n todos los casos deben garantizarse y respetarse los principios de competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades que tengan a su conocimiento los procesos disciplinarios que se adelanten contra los y las fiscales, dado que la función disciplinaria es una función materialmente jurisdiccional y estos principios son un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia de que la autoridad disciplinaria no sea formalmente un tribunal.”⁶⁴²(El subrayado no es del original)

368. Los fiscales no deben actuar con temor a ser destituidos arbitrariamente del cargo o sometidos a sanciones. Para ello, todas las denuncias presentadas:

“[D]eben ser tramitadas con prontitud e imparcialidad y la determinación de si un comportamiento o conducta determinados constituyen un motivo de sanción debe ser realizada por un órgano independiente e imparcial, con arreglo a procedimientos imparciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ello incluye el principio de la presunción de inocencia, el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas y el derecho a defenderse personalmente o por un defensor de su elección”⁶⁴³. (El subrayado no es del original)

369. La protección de los finales debe darse también a través de los procedimientos y causas que regulan las destituciones, siendo esto una garantía que favorece la aplicabilidad de la autonomía y la independencia de las funciones. Por ello, la destitución de los y las fiscales ‘debe estar sujeta a criterios estrictos, que no deben socavar la realización independiente e imparcial de sus funciones.’ La Corte Constitucional ha señalado que:

35. Desarrollando estos principios constitucionales, el artículo 123 del COFJ establece que al igual que los jueces, los y las fiscales, defensores y defensoras públicas están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. En consecuencia, a estos funcionarios les son aplicables las mismas garantías del debido proceso que a los jueces en el juzgamiento disciplinario de sus actuaciones, como lo han establecido múltiples instrumentos internacionales⁶⁴⁴

370. En el caso de El Salvador el ‘Reglamento de la Carrera Fiscal’ establece claramente en su artículo 7 que los miembros de la FGE que hayan ingresado a través de la carrera:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“[T]ienen estabilidad en sus labores y no pueden ser removidos, suspendidos, ni desmejorados en su posición, en el escalafón fiscal y demás prestaciones, si no en los casos y mediante los procedimientos especialmente previstos en la Ley Orgánica, el presente reglamento y demás leyes aplicables.”⁶⁴⁵

371. Por lo que tales procedimientos deben desarrollarse garantizando el debido proceso, celeridad, respetando la independencia judicial y garantizando el derecho a la audiencia y a la defensa. El consejo fiscal respecto a los procesos disciplinarios deberá actuar en fiel respeto de los principios antes mencionados al tener la competencia de sancionar a los fiscales.

(iii) Sobre las disposiciones transitorias.

372. Por mandato constitucional, lo aprobado por el soberano tiene efectos de obligatorio e inmediato cumplimiento, pues se trata de la aplicación de un mecanismo de democracia directa, es decir, es una orden del mandante. Así, lo establece el artículo 106 de la Constitución: ‘El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento’, en el mismo sentido replica a LOE en el artículo 201.

373. Ahora bien, para que la enmienda pueda cumplirse de forma inmediata se han previsto una serie de disposiciones transitorias que permitirán la aplicación del cambio normativo; esencialmente se ha determinado que:

- (i) Declaratoria de desierto los procesos de evaluación, designación y ascensión de fiscales que se encontrase llevando a cabo el Consejo de la Judicatura: esta disposición se incluye para garantizar que el órgano que ejecute estos procesos sea el competente. Adicionalmente, toda vez que se refiere a procesos en curso, no se afectan derechos de postulantes o fiscales -sino que, solamente meras expectativas.⁶⁴⁶
- (ii) Continuación de los procesos sancionatorios que se encuentren llevando a cabo el Consejo de la Judicatura hasta su conclusión: esta disposición se incluye con la finalidad de garantizar el debido proceso⁶⁴⁷ y no alterar la competencia de la autoridad sustanciadora una vez que ya se ha iniciado.
- (iii) Designación del consejo fiscal: se prevé que la Fiscal General del Estado tenga 30 días para conformarlo y se le otorga al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el mismo plazo para que efectúe la asignación presupuestaria para su funcionamiento. La Fiscal General del Estado, en aplicación de sus facultades regulatorias que le confiere el COFJ, emitirá un estatuto que regule la presente enmienda, mientras la Asamblea Nacional aprueba la correspondiente ley reformativa.⁶⁴⁸
- (iv) Tramitación de la ley reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial: las modificaciones legislativas que correspondan las tendrá que realizar la Asamblea Nacional, pero se dispone que la FGE, en uso de sus



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

facultades de iniciativa normativa,⁶⁴⁹ proponga las regulaciones pertinentes. De esta forma, en ejercicio de su deber de deliberación democrática y en función de los principios enmarcados en la presente enmienda, la Asamblea Nacional legislará lo pertinente para la aplicación de la presente modificación al ordenamiento jurídico *infra* constitucional.

(d) *Fundamentación de la vía*

374. La Corte Constitucional conoció una propuesta de reforma parcial, que proponía que la FGE sea independiente del Consejo de la Judicatura, para que se ubique por fuera de la Función Judicial, como órgano autónomo e independiente de dicha Función. Esta propuesta fue valorada por la Corte Constitucional como una reforma parcial. Se anota que esta Corte Constitucional se pronunció en de esta forma porque los peticionarios consultaron si es que la vía de reforma parcial era una vía conducente para tramitarla; sin embargo, no se le consultó respecto de la enmienda.

375. Adicionalmente, se recalca que esta propuesta de enmienda constitucional busca garantizar la autonomía de la FGE frente al Consejo de la Judicatura, dejándola dentro de la Función Judicial, lo cual se ajusta a la voluntad del constituyente. En este sentido la intención de esta modificación es que la FGE pueda designar a sus fiscales, evaluarlos, promoverlos y sancionarlos, así como manejar su propio presupuesto para que goce de una verdadera autonomía; principio que como se ha señalado, está previsto en la Constitución.

376. La propuesta en cuestión busca modificar la Constitución de la República del Ecuador a través de una enmienda constitucional. A continuación, se demostrará que la misma:

- (i) No restringe derechos ni garantías constitucionales;
- (ii) No modifica el procedimiento de reforma de la Constitución;
- (iii) No altera su estructura fundamental;
- (iv) No altera el carácter y elementos constitutivos del Estado.

377. Debido a que la propuesta trata sobre la autonomía de la FGE, no podría existir una valoración de que esta modifica el procedimiento de reforma de la Constitución. Por tanto, es necesario pasar al siguiente requisito, que requiere que la propuesta no restrinja derechos ni garantías. Respecto a esto, la propuesta buscaría esencialmente que se garantice la autonomía de la FGE, por lo que no se encuentran derechos en conflicto con esta modificación, por las consecuencias de esta propuesta garantizarían los mismos. Esto debido a que, al garantizarse la autonomía de la FGE, los derechos relacionados con la tutela judicial efectiva, debido proceso, y al derecho de la verdad se verían beneficiados por la misma como se desarrolló en línea anteriores. En este sentido, se considera que no existe ninguna restricción a derechos ni garantías constitucionales.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(i) La propuesta no modifica ni altera la estructura fundamental de la Constitución.

378. Respecto a la estructura fundamental la Corte ha dicho que:

“21. [L]a estructura fundamental de la Constitución, no hay disposición alguna que indique en qué consiste (...) no puede referirse a sólo un tema formal referente a la división de su texto en títulos, capítulos, y secciones, sino que su análisis debe profundizarse.”⁶⁵⁰

379. Es preciso denotar, que la presente modificación buscaría garantizar la autonomía de la FGE. Se mantendría la estructura respecto a la composición orgánica tanto de la Función Judicial, ya que mantendría sus órganos judiciales, autónomos, auxiliares, y su órgano de administración. Así también cada una de estas instituciones mantendría su estructura y su funcionamiento. Sin embargo, la atribución de seleccionar a los jueces y a los servidores de la Función Judicial en la actualidad corresponde al Consejo de la Judicatura. Se debe entonces entender si traspasar esta atribución, que mantiene actualmente el Consejo de la Judicatura respecto a la selección, evaluación, ascensos y sanción a la FGE afecta la estructura fundamental prevista en la Constitución.

380. La Corte Constitucional en otro caso, analizó que el mantener la institución en la estructura de la Constitución, y traspasar ciertas atribuciones a otra institución no afecta necesariamente la estructura fundamental del Estado, y puede por tanto ser tramitado vía enmienda. La Corte consideró que solamente si la atribución es definitoria de dicho órgano, entonces no podría modificarse la Constitución a través de una enmienda constitucional, ya que constituiría en sí un cambio orgánico, y por tanto deberá tramitarse a través de reforma parcial. En casos análogos, la Corte dijo:

“34. En este sentido, el traspaso de la atribución de designación de autoridades no conlleva la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, pues el CPCCS se mantiene en dicha estructura como parte de la Función de Transparencia y Control Social y podrá ejercer el resto de potestades establecidas en el marco constitucional, las mismas que guardan relación con la finalidad constitucional no sólo de este organismo sino de la Función referida. Vale señalar que la designación de determinadas autoridades no es una atribución definitoria de un órgano como el CPCCS y puede ser ejercida por otro organismo, por lo que su traspaso es viable sin alterar la estructura fundamental de la Constitución.”⁶⁵¹ (El subrayado no es del original)

381. Por tanto, se debe analizar si la propuesta de que la FGE ejerza efectivamente autonomía al poder seleccionar, ascender y sancionar a su personal se consideraría como una afectación a la estructura fundamental. A continuación, se demostrará que la potestad



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de seleccionar, ascender y sancionar fiscales no es una atribución definitiva del Consejo de la Judicatura.

382. Al respecto el Consejo de la Judicatura fue concebido para ser un órgano administrativo, o así lo estableció el constituyente en el texto constitucional lo cual fue recogido por la Corte Constitucional, la misma que ha manifestado que:

“De allí que el Consejo de la Judicatura (CJ) tiene un papel decisivo en este marco constitucional de complementariedad entre independencia judicial y responsabilidad. El CJ debe coadyuvar siempre a la creación de condiciones institucionales y administrativas idóneas para un adecuado ejercicio de la independencia judicial. En ninguna circunstancia y bajo ningún concepto, su actuación puede o debe violar, ni tampoco contribuir a violar la independencia judicial; pero sí le corresponde, en el marco estricto de sus competencias, actuar para hacer efectivo el principio de responsabilidad establecido en los artículos 168 y 172 de la Constitución, antes mencionados.”⁶⁵² (El subrayado no es del original)

383. Se ha considerado entonces por este mismo órgano constitucional que las competencias o atribuciones definitivas del Consejo de la Judicatura son la cooperación o la ayuda que puede brindar esta institución respecto a crear condiciones institucionales y administrativas idóneas para la Función Judicial. Esto se encuentra concatenado perfectamente con lo que dispone el texto constitucional al definir al Consejo de la Judicatura como el órgano de gobierno y administración de la Función Judicial. Tanto es así que, si era parte de las atribuciones definitivas del Consejo de la Judicatura la selección, ascensión y hasta sanción de autoridades de la FGE, la Corte Constitucional no podría haber limitado esta atribución en relación con el error inexcusable.

384. Adicionalmente la enmienda propuesta buscaría respetar lo señalando al garantizar que el proceso de selección, evaluación, ascensos y sanción de los servidores fiscales se realice de conformidad con los principios de mérito y oposición, y que sean dirigidos por el consejo fiscal; este se conformará por un órgano colegiado de siete personas con los mismos requisitos que debe cumplir un fiscal, lo cual, a su vez, al ser un órgano colegiado el grado de influencia que puede tener el fiscal se vería dirimido entre otras opiniones y voces.

385. La selección de los miembros del consejo fiscal se realizará por la o el Fiscal General,

386. La propuesta no modifica la estructura fundamental, ya que solo es un ajuste normativo para que cumpla con lo dispuesto en los principios de la independencia judicial tanto interna y externa, como la autonomía que tiene que gozar la FGE, para actuar de conformidad con el objeto de que le fue entregado por la Constitución.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

387. Por otra parte, también la Corte Constitucional ha señalado que estas atribuciones respecto a la selección, ascensión y especialmente sanción de los órganos autónomos, no pueden ejecutarse en desmedro de la independencia judicial de la cuál deben gozar los órganos que participan en el ejercicio de la jurisdicción, del proceso judicial, como son los jueces, y los órganos autónomos. Esto debido a que, la Constitución ya prevé que la FGE tenga independencia interna y externa, así como autonomía debido a, valga la redundancia, su calidad de órgano autónomo.

388. Consecuentemente se debería entender que se está aportando con mayor claridad y medios de eficacia para la aplicación de la Constitución a través de esta enmienda, de lo que se evidencia que no se está afectando la estructura fundamental de la Constitución por el contrario se pretende aportar a la armonización de esta, y por tanto se cumple con el requisito contenido en la Constitución para que la propuesta sea tramitada a través de una enmienda constitucional.

(ii) La propuesta no altera el carácter ni los elementos constitutivos.

389. Respecto a los elementos constitutivos la Corte ha señalado que:

“25. [E]l carácter y elementos constitutivos del Estado no se circunscriben únicamente a características, sino que implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Por lo tanto, no se puede reducir a una lista de ítems cuantitativos, en su lugar implica un concepto cualitativo, integral y profundo.”

26. El Estado por definición se encuentra al servicio del pueblo y surge de la necesidad de la sociedad de organizarse, esto nos permite establecer una concepción estatal que no abarca únicamente una unidad colectiva, sino que pasa a ser una unidad teleológica del pueblo que es el titular del poder de mando originario y busca el bienestar compartido.

27. En esta línea, los distintos estamentos están llamados a conciliar sus aspiraciones, exigencias y expectativas, principalmente en la Constitución que además de ser la norma jurídica suprema que establece la organización del poder político y el reconocimiento de derechos y garantías, es un pacto de convivencia social.”⁶⁵³ (El subrayado no es del original)

390. La FGE no afecta en ningún sentido ninguno los elementos que constituyen al Estado ecuatoriano. El sistema democrático en el Ecuador se mantendría, y se fortalecería ya que la independencia judicial es uno de los pilares esenciales de la democracia. Así lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que: ‘Esta Corte resalta que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no sólo con la consolidación



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos.’

391. Asimismo, esta propuesta fortalecerá el elemento constitutivo del Estado como un Estado constitucional de derechos y justicia. Esta aseveración se da ya que, con autonomía administrativa, la FGE podrá cumplir con su función de investigar de manera eficiente y celeridad. Esto debido a que con el conocimiento experto y técnico que dispone la FGE, podrá analizar y tomar decisiones respecto a las necesidades propias de su institución, así como actuar de manera directa al conocer un actuar negativo de los fiscales que la componen. Así también se fortalece el derecho de los servidores de la FGE, ya que quien les va a juzgar o evaluar, serán personas que necesariamente conocen el ejercicio especializado del consejo fiscal de la investigación pre procesal, así como las dirigidas en ejercicio de la titularidad de la acción penal pública.

392. La propuesta no modificaría los pesos y contrapesos, sino que cumpliría con garantizar esta autonomía supuestamente garantizada por la misma Constitución a la FGE lo cual es esencial para la institucionalidad del país. En ese sentido no existe un desmedro o afectación a los elementos constitutivos del Estado.

393. Más aún si la propuesta busca la creación de un Consejo Administrativo Fiscal e independiente que será aquella que, de manera independiente, se encargue de estos procesos, para garantizar la independencia interna entre fiscales y demás operadores de la FGE. Esto es crucial para que no existan injerencias internas dentro de un órgano tan relevante como es la FGE respecto a la independencia de la Función Judicial. De esta manera se estarán respetando los principios y estándares internacionales sobre servidores del poder judicial o autoridades de control, pero también los precedentes de la Corte Constitucional.

(iii) La propuesta respeta la voluntad del constituyente.

394. La propuesta respeta la intención del constituyente ya que desde un inicio este buscó que la FGE sea un órgano independiente. Esta institución se la construyó de la siguiente manera:

“Primero, un régimen funcional desconcentrado agregando esta característica a la unidad, indivisibilidad e independencia de este órgano, que además de autonomía administrativa y económica, tendrá también autonomía financiera, en el sentido de poder disponer de los recursos según sus propias necesidades y prioridades, sin injerencia externa.⁶⁵⁴” (El subrayado no es del original)

395. Así el constituyente consideró que clasificando como un órgano autónomo a la FGE se estaba garantizando que no iba a ser sujeto a vigilancia del Consejo de la Judicatura como se declaró en dicho momento: ‘En cuanto a la Fiscalía General del Estado, se ha



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

dejado claro que es un órgano autónomo de la Función Judicial. Es decir, que no está sometido a la vigilancia y control del Consejo de la Judicatura.⁶⁵⁵

396. Hasta en cierto punto se consideró que ‘(...) la Fiscalía General del Estado, yo creo que es trascendental mantener la situación totalmente autónoma de la Fiscalía General del Estado, no puede ser parte de la administración de justicia ordinaria de la Corte Suprema de Justicia.⁶⁵⁶

397. La propuesta por tanto no realiza un cambio significativo al texto, por lo que la vía de modificación es la enmienda constitucional. Como se ha demostrado, no existe una restricción a garantías y derechos constitucionales, no se afecta la estructura fundamental de la Constitución, ni tampoco los elementos constitutivos del Estado. En este sentido se debe considerar lo que ha dicho esta Corte Constitucional en que: ‘respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional’.⁶⁵⁷ Por tanto, se considera que la vía para realizar la presente modificación constitucional debería ser la enmienda constitucional, prevista en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador.

(e) Considerandos

Que, la Función Judicial está conformada por cuatro órganos, entre estos están los autónomos y administrativos. Los órganos autónomos son dos: la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado,⁶⁵⁸ mientras que, el órgano administrativo es el Consejo de la Judicatura. Este último es el encargado de la vigilancia, disciplina y administración de los cuatro órganos de la Función Judicial.⁶⁵⁹

Que, la Fiscalía General del Estado es el órgano encargado de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal y, de acuerdo con la Constitución goza de autonomía administrativa, económica y financiera.⁶⁶⁰ Sin embargo, actualmente el Consejo de la Judicatura retiene las facultades de: seleccionar, evaluar, ascender, capacitar y sancionar a todos fiscales y personal administrativo que conforma la Fiscalía General del Estado.⁶⁶¹

Que, el Consejo de la Judicatura no ha realizado un proceso de selección de postulantes para la carrera fiscal en nueve años.⁶⁶² Esto a pesar de que, actualmente se estima que existe un déficit de 602 fiscales. Esto significa que, debiendo existir al menos 1448 fiscales para cumplir con las demandas de la ciudadanía, actualmente existen apenas 845 en el Ecuador.⁶⁶³ El déficit de fiscales está asociado a la lentitud en los procesos penales y, por lo tanto, afecta al derecho a la tutela judicial efectiva de los ecuatorianos.⁶⁶⁴

Que, el Consejo de la Judicatura no ha realizado procesos de evaluación en la carrera fiscal⁶⁶⁵ y ha efectuado únicamente un proceso de promoción de categoría.⁶⁶⁶ La



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

falta de evaluación afecta a la profesionalización de la carrera fiscal y, por lo tanto, incide de forma negativa en la administración de la justicia penal en el Ecuador.

Que, desde el 2017 se han iniciado 419 procesos disciplinarios en contra de servidores de la Fiscalía General del Estado, incluyendo a personal administrativo. De estos, 214 se han resuelto y solamente 120 corresponden a fiscales.⁶⁶⁷ Actualmente, existen 205 procesos represados en el Consejo de la Judicatura. Esto significa que, existiendo denuncias de irregularidades respecto del actuar de algunos fiscales, las sanciones no son administradas en los tiempos necesarios.

Que, del estudio comparado de 13⁶⁶⁸ países, se observa que en 11⁶⁶⁹ se permite a la propia Fiscalía General del Estado o a su institución equivalente que seleccione a sus propios agentes fiscales. En otras palabras, la autonomía administrativa de la Fiscalía General del Estado es un rasgo común en derecho comparado.⁶⁷⁰

Que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado como uno de los principales problemas en algunos países de nuestra región, el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia.⁶⁷¹

Que, este referéndum busca garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado para que sea esta la que ejecute los procesos de selección, evaluación, ascensión, y sanción de fiscales, a través de un Consejo Fiscal especializado. Con la finalidad de evitar conflictos de intereses, se prevé que los miembros del Consejo Fiscal sean elegidos de fuera de la Función Judicial.

Que, la propuesta de referéndum prevé que el Consejo Fiscal sea especializado y que sus miembros cumplan al menos, con los mismos requisitos previstos para los fiscales. Con ello, se garantiza la profesionalización desde el órgano que ejecuta estos procesos.

Que, la propuesta de referéndum señala que los procesos de selección, evaluación y ascensión deben cumplirse bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad. Así mismo, se ha fijado que los procesos sancionatorios garanticen el debido proceso, celeridad y respeten la independencia judicial.

(f) **Pregunta 3**

Frase introductoria: Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales, a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?

(g) Anexo 3

Enmiéndese el artículo 181 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:

Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Las y los servidores de la Fiscalía General del Estado serán seleccionados, evaluados, ascendidos y sancionados de conformidad con el proceso previsto en la Constitución. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial, con excepción de la carrera y profesionalización fiscal.
 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.
- Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.

Agréguese un artículo innumerado después del artículo 194 de la Constitución de la República del Ecuador que diga:

Artículo innumerado primero.- El Consejo Fiscal es un órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales de conformidad con lo previsto en la ley.

El Consejo Fiscal se conformará por siete miembros designados por la o el Fiscal General del Estado de fuera del seno de la Función Judicial y deberán cumplir al menos con los mismos requisitos exigidos para ingresar a la carrera fiscal, además de los que la ley determine.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Los procesos de selección, evaluación y ascenso de fiscales se efectuarán bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad.

Los procesos sancionatorios en contra de fiscales serán efectuados garantizando el debido proceso, oralidad, celeridad, el derecho a la contradicción y respetando la independencia judicial.

La ley regulará los procesos para el ingreso, formación, evaluación, ascenso y sanción de los demás servidores que integran la Fiscalía General del Estado.

DISPOSICIÓN GENERAL

Única.- Se declaran desiertos todos los procesos de selección, designación, evaluación y promoción de fiscales y servidores de la carrera fiscal administrativa que se están llevando a cabo por el Consejo de la Judicatura a la fecha de publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

Los procesos disciplinarios que a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial se encuentren en trámite en el Consejo de la Judicatura, continuarán tramitándose por esta institución hasta su culminación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- El o la Fiscal General del Estado remitirá a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma al Código Orgánico de la Función Judicial que regule la presente enmienda constitucional. El proyecto será enviado en un plazo máximo de noventa días, contado desde la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la recepción del proyecto remitido por el o la Fiscal General del Estado para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial que regule la presente enmienda constitucional.

Segunda.- Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el o la Fiscal General del Estado emitirá las resoluciones pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá en un plazo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Tercera.- El o la Fiscal General del Estado tendrá un plazo máximo de treinta días, contado desde la fecha de la publicación de los resultados del referéndum para designar al Consejo Fiscal.

Cuarta.- El Ministerio de Economía y Finanzas tendrá un plazo máximo de treinta días para reasignar las partidas presupuestarias que correspondan del Consejo de la Judicatura, a la Fiscalía General del Estado, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única.- Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.